

## Szervezet és biztonság: a visszaélések bejelentéséről

**Dr. Mizser Csilla Ilona**

Egyetemi docens, Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar,  
mizser.csilla@uni-obuda.hu

*Absztrakt: Jelen tanulmány áttekintést kíván nyújtani azon jogalkotói szándék eredményéről, mely a 250 fő feletti létszámot foglalkoztató nagyvállalatok részére kötelező határidőt is szabott az alkalmazásra, ugyanis nekik 2023. július 24-től kezdődően alkalmazniuk kell a 2023. évi XXV. törvény a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról törvény szabályait. A törvény 2023. május 25-én került kihirdetésre. A jogalkotó a törvény preambulumban rögzíti a szabályozás célját, azaz azt, hogy az Országgyűlés, elkötelezetten az állami szervek működésébe vetett közbizalom növelése iránt, elismerve a bejelentések jelentőségét a magánszektorban és a közszférában működő munkáltatók, valamint az állami szervek működésének jobbá tételében, továbbá Magyarország korrupció elleni fellépéssel összefüggésben vállalt nemzetközi jogi és európai uniós jogi kötelezettségeire, valamint biztosítva a bejelentők minél teljesebb védelme érdekében szükséges intézkedéseket -alkotta meg a törvényt.*

*Kulcsszavak: közbizalom, magánszektor, közszféra, visszaélés, bejelentés*

### 1 Bevezetés

Rövid történeti (Ambrus, 2014), jogtörténeti kitekintést is érdemes megtenni, hogy közelebb kerüljünk az egyes jogintézmények ismeretéhez és helyes használatához. Különösen célszerű ezt a lépést megtenni egy ilyen komplex és széles kapcsolódási rendszerben értelmezendő jogintézmény esetében, mint amilyen a visszaélések bejelentése.

A panaszokat és közérdekű bejelentéseket átfogó igénnyel először a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény szabályozta. E törvényt az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (ún. csatlakozási törvény) helyezte hatályon kívül, azonban annak

érdekében, hogy a panaszok és közérdekű bejelentések intézésének az uniós csatlakozást követően is legyen jogalapja, a törvény 141–143. §-a rögzítette a területet érintő legfontosabb szabályokat.

A közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos újabb szabályozás 2009-ben született meg, a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvénnyel: ugyanakkor ez a törvény a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal létrehozásának hiányában soha nem lépett hatályba.

A 2023-ig hatályos, a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény) megalkotását egyrészt az Alaptörvény XXV. cikkével kapcsolatos szabályozási összhang megteremtése, másrészt a panaszok és közérdekű bejelentések akkori töredékes szabályozásának kiegészítése indokolta. A Panasztörvény mindezek mellett új jogintézményeket vezetett be, amely közül kiemelendő az alapvető jogok biztosa által működtetett elektronikus védett bejelentési rendszer megteremtése, a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer szabályozási kereteinek a megteremtése, továbbá – ezen utóbbi jogintézménnyel összhangban – a bejelentővédelmi ügyvédre vonatkozó szabályok megalkotása.

Az új, visszaélés-bejelentő szabályozás megalkotása során fontos szabályozási elv volt, hogy az lehetőleg a már meglévő és működő jogi megoldásokból építkezzen, és azok mellé állapítson meg új jogintézményeket. (Új Jogtár Kommentár, a 2023. évi XXV. törvény - a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról Indokolás) A pandémia (Csiszárík-Kocsir, 2021, Garai-Fodor, 2022) bekövetkeztével számos szabályozás, működés és szokás változott, a panaszjoggal bejelentésekkel kapcsolatban nem hozott változást.

A whistleblowing kifejezésnek egyelőre nincs tökéletes magyar megfelelője. Nyers magyar fordításban talán úgy lehetne leginkább visszaadni a jelentését, hogy „fújnia sípot”, vagyis felhívni a figyelmet valamilyen rendellenes munkahelyi magatartásra. Ahogyan a kifejezés tekintetében, úgy a fogalom meghatározás terén sincs teljes egység: a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization, ILO) értelmezésében a munkavállalótól vagy korábbi munkavállalótól érkező, a munkáltatónál észlelt jogszerűtlen, szabálytalan, veszélyes vagy etikátlan magatartásra vonatkozó bejelentés; míg az Európa Tanács meghatározása szerint az érdekelt személy által a „vészharang megkongatása” a közérdeksértő Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdése értelmében, amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson a szabálytalanságok visszaszorítása érdekében. A

2019/1937 irányelv értelmezésében a „bejelentő személy” olyan természetes személy, aki munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységével összefüggésben szerzett, az irányelvben taxatív meghatározott tárgykörök valamelyikét érintő jogsértésre vonatkozó információt bejelent vagy nyilvánosságra hoz, míg a bejelentés – legyen az belső, külső bejelentés, vagy nyilvánosságra hozatal – a jogsértésre vonatkozó információ szóbeli vagy írásbeli közlése. (Guba, 2023)

## 2 A visszaélések bejelentése

Relevanciával bír a munkajog (Mélypataki, 2018), a polgári jog, a társasági jog területén túl a büntetőjogban is a közérdekű bejelentés jogintézménye. (Molnár, 2016, 2021) Kommunikációs kérdésként is jelentőséggel bír a témavizsgálat (Herendy, 2020), a tudományágak széles körének érdeklődésére tart számot. (Miernicka, 2021)

Az Európai Unió szervei az elmúlt időszakban fontos – a korábbiakhoz képest még erőteljesebb – célkitűzésként jelölték meg a tagállamok részére az uniós jog megsértésével kapcsolatos visszasságok feltárását, az azokkal kapcsolatos fellépést. Ezen jogpolitikai célkitűzés fontos momentuma volt *az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről* szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) megalkotása.

Az Irányelv célja, hogy a meghatározott uniós szakpolitikai területeken (többek között közbeszerzés, pénzügyi szolgáltatások, pénzmosás és terrorizmus finanszírozásának megelőzése, termékbiztonság, közlekedésbiztonság, környezetvédelem, nukleáris biztonság, élelmiszer- és állategészségügy, közegészségügy, fogyasztóvédelem, adatvédelem, versenyjog, Európai Unió pénzügyi érdekei, belső piac, társasági adó, stb.) egy horizontális jellegű, egységes uniós jogi aktus állapítsa meg *az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmének közös minimumszabályait*. Ezen minimumszabályok keretei között az Európai Unió arra ösztönzi a tagállamokat, hogy három lépcsős bejelentési rendszert hozzanak létre:

- az első lépcső az ún. belső bejelentési csatorna, amely a jogsértésnek az adott jogalanyon belül történő bejelentését jelenti,
- a második lépcső az ún. külső bejelentési csatorna, amely során a bejelentő a jogsértést a tagállam által kijelölt, illetékes nemzeti hatósággal közli,
- a harmadik lépcső a jogsértés nyilvánosságra hozatala.

Az Irányelv hatálya kiterjed mind a közszféra, mind a magánszektor egyes, meghatározott jogalanyaira, ezen jogalanyoknak biztosítaniuk kell belső bejelentési csatorna működtetését, valamint a bejelentések nyomon követését. A tagállamoknak továbbá ki kell jelölniük olyan nemzeti hatóságot, amely köteles a külső bejelentési csatorna működtetésére, valamint a bejelentések fogadására és nyomon követésére.

Az Irányelv értelmében bejelentőnek minősülnek az olyan természetes személyek, akik a munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységükkel összefüggésben szerzett, az Irányelv hatálya alá tartozó jogsértésre vonatkozó információt jelentenek be vagy hoznak nyilvánosságra. Az Irányelv a „munkavégzést” tágan értelmezi, ide tartozik minden közszférabeli vagy magánszektorbeli, jelenlegi vagy múltbeli munkavégzési tevékenység (munkavállalók, köztisztviselők, önálló vállalkozók, stb.).

A whistleblowing törvény célja, hogy az Irányelv rendelkezéseinek megfelelő magyar törvényi szabályokat megállapítsa. A szabályozási koncepció kiindulópontja az volt, hogy Magyarország a Panasztörvény jogintézményeinek a fenntartásával biztosítsa az Irányelvnek való megfelelést, továbbá a legszükségesebb esetekben hozzon létre új jogintézményeket.

A fenti kiindulópontnak megfelelően a whistleblowing törvény I. Fejezete a hatályos Panasztörvény újrakodifikálásával, szükség szerint a gyakorlati tapasztalatok miatti fontosabb kiegészítésekkel rendezi a panasz és a közérdekű bejelentés benyújtásának és elintézésének a szabályait. (Új Jogtár Kommentár, a 2023. évi XXV. törvény - a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról Indokolás)

A whistleblowing törvény II. Fejezete az Irányelv rendelkezéseinek való megfelelést szolgálja. Martus et al. (2019), valamint jelen tanulmány is áttekintést nyújt a magánszférára és a közszférára vonatkozó szabályokról.

A whistleblowing törvény III. Fejezete a bejelentővédelmi ügyvédre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza a Panasztörvény szabályainak figyelembevételével, amely jogintézményt jelen tanulmány folytatásában vizsgálom meg.

### **3 Magánszféra és bejelentés**

#### **3.1 A magánszektorban működő foglalkoztatókra vonatkozó kötelezettségek**

A whistleblowing törvény (a továbbiakban: jogszabály) az Irányelv szerinti *belső* bejelentési csatornát ún. „*belső visszaélés-bejelentési rendszerként*” alkotja meg.

Vállalkozásfejlesztés a XXI. században 2023/2. kötet  
A jelen kor gazdasági kihívásainak és társadalmi változásainak  
interdiszciplináris megközelítései

A jogszabály a belső visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására kötelezettek körét az Irányelv kötelezésének megfelelően szabályozza, így – *az 50 fős foglalkoztatotti létszámot meg nem haladó – kis- és középvállalkozások terheit nem kívánja ezzel a szabályozással növelni*, így nem él azzal az Irányelvben biztosított lehetőséggel, hogy ezen kötelezettséget a jelzett körben is kiterjessze.

A jogszabály továbbá él az Irányelv által lehetővé tett, az *50–249 munkavállalót foglalkoztató jogalanyokra vonatkozó könnyítésekkel*:

- ezen jogalanyok közös belső visszaélés-bejelentési rendszert hozhatnak létre, csökkentve ezzel az érintett vállalkozásokra rótt terheket;
- a jogszabály átmeneti rendelkezésben biztosítja, hogy a belső visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására vonatkozó kötelezettséget 2023. december 17-től teljesítsék.

A jogszabály rendezi a belső visszaélés-bejelentési rendszer működésére vonatkozó garanciális szabályokat, a bejelentések megtételével, fogadásával és elintézésével kapcsolatos legfontosabb kérdéseket; ennek keretében a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetésére vonatkozó ellenőrzés szabályait. A jogszabály egyértelmű kiindulópontja az, hogy a bejelentéseket egyszerűbb elintézni akkor, ha kevesebb bürokratikus szabály és feltételrendszer szerepel a jogszabályban, ennek megfelelően a jogszabály általánosan minden bejelentés intézését előírja, és mentesíti a foglalkoztatókat attól, hogy az Irányelv bonyolult hatályát megfejtve – emiatt sok esetben jogvitákat generálva – differenciáltan intézzék el a bejelentéseket.

### **3.2 A foglalkoztató által létrehozott belső visszaélés-bejelentési rendszer**

Az a foglalkoztató, amely legalább 50 személyt foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében foglalkoztat, *belső visszaélés-bejelentési rendszert hoz létre*.

A foglalkoztatottak létszámától függetlenül – belső visszaélés-bejelentési rendszert hoz létre

- a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 1. § (1) és (1a) bekezdése hatálya alá tartozó foglalkoztató,
- a Magyarországon bejegyzett és az Európai Unió határain kívül engedélyesként vagy üzemeltetőként tengeri olaj- és gázipari tevékenységet folytató foglalkoztató,
- a polgári légi közlekedési események jelentéséről, elemzéséről és nyomon követéséről, valamint a 996/2010/EU európai parlamenti és

tanácsi rendelet módosításáról és a 2003/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az 1321/2007/EK bizottsági rendelet és az 1330/2007/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 376/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatálya alá tartozó foglalkoztató, és

- d) a Magyarország területén tartózkodó magyar és nem magyar lobogójú, üzemben lévő úszólétesítmény üzemeltetője. Ezen tárgykörökbe tartozó foglalkoztatók, amelyek legfeljebb 249 személyt foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében foglalkoztatnak, a belső visszaélés-bejelentési rendszert közösen, illetve az erre jogosult más foglalkoztatóval is létrehozhatják.

Azon foglalkoztatók, amelyek legalább 50, de legfeljebb 249 személyt foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében foglalkoztatnak, a belső visszaélés-bejelentési rendszert közösen, illetve az erre jogosult más foglalkoztatóval is létrehozhatják.

Fontos kiemelni azt a rendelkezést, hogy a foglalkoztató akkor is létrehozhat belső visszaélés-bejelentési rendszert, ha e törvény alapján ilyen kötelezettsége nem áll fenn.

A belső visszaélés-bejelentési a foglalkoztatónál *egy erre a célra kijelölt, pártatlan személy vagy szervezeti egység működtetheti.* (18. § (1)-(4)-19.§ (1))

A belső visszaélés-bejelentési rendszerben jogellenes vagy jogellenesnek feltételezett cselekményre vagy mulasztásra, illetve egyéb visszaélésre vonatkozó információt lehet bejelenteni.

A belső visszaélés-bejelentési rendszerben bejelentést tehet

- a) a foglalkoztató által foglalkoztatott,
- b) az a foglalkoztatott, akinek a foglalkoztatónál fennálló foglalkoztatásra irányuló jogviszonya megszűnt, és
- c) a foglalkoztatóval foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt létesíteni kívánó olyan személy, aki esetében e jogviszony létesítésére vonatkozó eljárás megkezdődött.

A belső visszaélés-bejelentési rendszerben bejelentést tehet

- a) az egyéni vállalkozó, az egyéni cég, ha a foglalkoztatóval szerződéses kapcsolatban áll,
- b) a foglalkoztató tekintetében tulajdonosi részesedéssel rendelkező személy, valamint a foglalkoztató ügyviteli, ügyvezető, illetve felügyelő testületéhez tartozó személy, ideértve a nem ügyvezető tagot is,
- c) a foglalkoztatóval szerződéses kapcsolat létesítésére vonatkozó eljárást megkezdett, szerződéses kapcsolatban álló vagy szerződéses

Vállalkozásfejlesztés a XXI. században 2023/2. kötet  
A jelen kor gazdasági kihívásainak és társadalmi változásainak  
interdiszciplináris megközelítései

kapcsolatban állt vállalkozó, alvállalkozó, beszállító, illetve megbízott felügyelete és irányítása alatt álló személy,

- d) a foglalkoztatónál tevékenységet végző gyakornok és önkéntes,
- e) a foglalkoztatóval az a), b) vagy d) pont szerinti jogviszonyt vagy szerződéses kapcsolatot létesíteni kívánó olyan személy, aki esetében e jogviszony vagy szerződéses kapcsolat létesítésére vonatkozó eljárás megkezdődött, és
- f) az a személy, akinek az a), b) vagy d) pont szerinti jogviszonya vagy szerződéses kapcsolata a foglalkoztatóval megszűnt. (20. § (1)-(3))

A bejelentő a bejelentést írásban vagy szóban teheti meg. A szóbeli bejelentést telefonon vagy más hangüzenetküldő rendszer útján, vagy személyesen lehet megtenni.

Ha a belső visszaélés-bejelentési rendszer keretében a bejelentő hozzájárulását igénylő, rögzített telefonvonalat vagy egyéb rögzített hangüzenetküldő rendszert használnak, a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetője a szóbeli bejelentést

- a) a személyes adatok védelmére vonatkozó előírások szerint megtett tájékoztatást követően – tartós és visszakereshető formában rögzíti, vagy
- b) írásba foglalja és – annak ellenőrzésére, helyesbítésére, aláírással történő elfogadására vonatkozó lehetőség biztosítása mellett – a bejelentő számára másodpéldányban átadja.

Ha a belső visszaélés-bejelentési rendszer keretében nem használnak rögzített rendszereket, a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetője a szóbeli bejelentést írásba foglalja és – annak ellenőrzésére, helyesbítésére, aláírással történő elfogadására vonatkozó lehetőség biztosítása mellett – a bejelentő számára másodpéldányban átadja.

Ha a bejelentő személyesen teszi meg a bejelentését, a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetője a szóbeli bejelentést

- a) a személyes adatok védelmére vonatkozó előírások szerint megtett tájékoztatást követően – tartós és visszakereshető formában rögzíti, vagy
- b) írásba foglalja és – annak ellenőrzésére, helyesbítésére, aláírással történő elfogadására vonatkozó lehetőség biztosítása mellett – a bejelentő számára másodpéldányban átadja.

A belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetője a szóbeli bejelentés írásba foglalása során teljes és pontos jegyzőkönyvet köteles készíteni.

Szóbeli bejelentés esetén a bejelentő figyelmét fel kell hívni a rosszhiszemű bejelentés következményeire, a bejelentés kivizsgálására irányadó eljárási

szabályokra és arra, hogy személyazonosságát – ha az annak megállapításához szükséges adatokat megadja – a vizsgálat valamennyi szakaszában bizalmasan kezelik. (21. § (1)-(6))

A belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetője a *belső visszaélés-bejelentési rendszerben tett írásbeli bejelentés* kézhezvételétől számított hét napon belül a bejelentés megtételéről visszaigazolást küld a bejelentő számára. A visszaigazolás keretében a bejelentő részére általános tájékoztatást kell nyújtani az e törvény szerinti eljárási és adatkezelési szabályokról.

A belső visszaélés-bejelentési rendszer *működtetője* a bejelentésben foglaltakat a körülmények által lehetővé tett legrövidebb időn belül, de legfeljebb a bejelentés beérkezésétől számított harminc napon belül kivizsgálja. Ezt a határidőt különösen indokolt esetben, a bejelentő egyidejű tájékoztatása mellett lehet meghosszabbítani. A bejelentőt ebben az esetben a kivizsgálás várható időpontjáról és a kivizsgálás meghosszabbítása indokairól kell tájékoztatni. A bejelentés kivizsgálásának és a bejelentő 24. § szerinti tájékoztatásának határideje a meghosszabbítás esetén sem haladhatja meg a három hónapot.

A bejelentések kivizsgálásában való közreműködéssel szerződés keretében bejelentővédelmi ügyvéd vagy más külső szervezet is megbízható. Külső szervezet megbízása esetén a külső szervezetre a bejelentővédelmi ügyvédre irányadó összeférhetlenségi szabályokat, valamint a jogszabály 19. § (1) bekezdése szerinti pártatlansági szabályokat alkalmazni kell.

A bejelentés kivizsgálása során a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetője kapcsolatot tart a bejelentővel, ennek keretében a bejelentés kiegészítésére, pontosítására, a tényállás tisztázására, valamint további információk rendelkezésre bocsátására hívhatja fel a bejelentőt. (22. § (1)-(5))

A bejelentés kivizsgálása során értékelni kell a bejelentésben foglalt körülmények helytállóságát, és meg kell hozni azokat az intézkedéseket, amelyek alkalmasak a jogszabály 20. § (1) bekezdése szerinti visszaélések orvoslására. Ha a bejelentés alapján büntetőeljárás kezdeményezése indokolt, akkor intézkedni kell a feljelentés megtételéről.

A belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetője a bejelentés kivizsgálásáról vagy annak mellőzéséről és a mellőzés indokáról, a bejelentés kivizsgálásának az eredményéről, a megtett vagy tervezett intézkedésekről a bejelentőt írásban tájékoztatja. Az írásbeli tájékoztatás mellőzhető, ha a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetője a fentiekben foglaltakról a bejelentőt szóban tájékoztatta, aki a tájékoztatást tudomásul vette. (23. §, 24. § (1)-(2))

A belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetője világos és könnyen hozzáférhető információt nyújt a belső visszaélés-bejelentési rendszer működésére, a bejelentéssel kapcsolatos eljárásra, valamint az e törvény szerinti visszaélés-bejelentési rendszerekre és eljárásokra vonatkozóan.



A belső visszaélés-bejelentési rendszer keretei között kezelt adatok harmadik országba vagy nemzetközi szervezet részére történő továbbítására kizárólag a továbbítás címzettje által tett, a bejelentésre vonatkozó, e törvényben foglalt szabályok betartására irányuló jogi kötelezettségvállalás esetén és a személyes adatok védelmére vonatkozó előírások figyelembevételével kerülhet sor. (25. §-26.§)

A belső visszaélés-bejelentési rendszert úgy kell kialakítani, hogy a személyazonosságát felfedő bejelentő, valamint a bejelentésben érintett személy személyes adatait az erre jogosultakon kívül más ne ismerhesse meg. A bejelentést kivizsgáló személyek a vizsgálat lezárásáig vagy a vizsgálat eredményeképpen történő formális felelősségre vonás kezdeményezéséig a bejelentés tartalmára és a bejelentésben érintett személyre vonatkozó információkat – a bejelentésben érintett személy tájékoztatásán túl – a foglalkoztató más szervezeti egységével vagy munkatársával a vizsgálat lefolytatásához feltétlenül szükséges mértékben oszthatják meg.

A bejelentésben érintett személyt a vizsgálat megkezdésekor részletesen tájékoztatni kell a bejelentésről, a személyes adatai védelmével kapcsolatban őt megillető jogairól, valamint az adatai kezelésére vonatkozó szabályokról. A tisztességes eljárás követelményének megfelelően biztosítani kell, hogy a bejelentésben érintett személy a bejelentéssel kapcsolatos álláspontját jogi képviselője útján is kifejtse, és azt bizonyítékokkal támassza alá. A bejelentésben érintett személy tájékoztatására kivételesen, indokolt esetben később is sor kerülhet, ha az azonnali tájékoztatás megghiúsítaná a bejelentés kivizsgálását.

A fenti rendelkezések arra a személyre is alkalmazandóak, aki a bejelentésben foglaltakról érdemi információval rendelkezhet. (27.§)

## **4 Közsféra és bejelentés**

### **4.1 A közsférában működő foglalkoztatóra vonatkozó kötelezettségek**

Belső visszaélés-bejelentési rendszert az Irányelv alapján főszabály szerint valamennyi közsférában működő jogalanynak, továbbá a jogalanyok tulajdonában vagy irányítása alatt álló valamennyi szervezetnek létre kell hoznia.

A jogszabály 30. § (1) alapján ha a foglalkoztató

- a) állami szerv,
- b) helyi önkormányzat,

- c) állami szerv vagy helyi önkormányzat irányítása vagy felügyelete alatt álló költségvetési szerv, vagy
- d) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában vagy az a)–c) pontban meghatározottak tulajdonosi joggyakorlása alatt álló szervezet, gazdasági társaság, az 5. alcímet ezen alcímben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

31. § (1) A 30. § (1) bekezdése szerinti foglalkoztató – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – belső visszaélés-bejelentési rendszert hoz létre.

A belső visszaélés-bejelentési rendszert a helyi önkormányzat, valamint az irányítása vagy felügyelete alatt álló költségvetési szerv közösen is létrehozhatja. A helyi önkormányzatok, valamint a helyi önkormányzat irányítása vagy felügyelete alatt álló költségvetési szervek megállapodhatnak a belső visszaélés-bejelentési rendszer közös létrehozásáról és működtetéséről.

Az Irányelv alapján a tagállamok e kötelezettség alól mentesíthetik a 10 000 főnél kevesebb lakosú önkormányzatokat, illetve az 50-nél kevesebb munkavállalót foglalkoztató önkormányzati szervezetet, illetve állami szervek vagy helyi önkormányzatok tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezeteket. A törvény ezzel a derogációs lehetőséggel él, továbbá az Irányelvnek megfelelően biztosítja azt is, hogy több önkormányzat megosztva működtessen belső visszaélés-bejelentési rendszert.

A jogszabály az Irányelv előírásának megfelelően a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetésével összefüggésben a közsférában működő foglalkoztatóra vonatkozóan a magánszférában működő foglalkoztatóra vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

## **5 Az állam szerepe**

### **5.1 Elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetése**

Az Irányelv alapján a tagállamoknak ki kell jelölni olyan állami szervet vagy szervezetet, amelyek külső bejelentési csatornaként a jogsértésekre vonatkozó információk fogadására alkalmasak.

A jogszabály az Irányelv szerinti külső bejelentési csatornát ún. „elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerként” alkotja meg.

A jogszabály – igazodva az Irányelv tárgyi hatályához – azokat a szervezetet jelöli ki az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetésére, amelyek az uniós jogi aktussal védett körben Magyarországon feladat- és hatáskörrel rendelkeznek.

Az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer tekintetében a szervezeteknek nagyfokú szabadsága áll fenn a gyakorlati kivitelezésre, azokat – ahogyan azt az Irányelv lehetővé is teszi – jelenleg is működő rendszereikkel összevontan is megvalósíthatják.

A jogszabály – az Irányelv szabályainak való megfelelésen túl – lehetővé teszi, hogy az egyébként az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerben megtehető bejelentéseket az alapvető jogok biztosa által működtetett, elektronikus védett bejelentési rendszerben is meg lehessen tenni.

A jogszabály egyértelmű kiindulópontja az volt, hogy az állami szervezetek a közérdekű bejelentések intézésével kapcsolatos gyakorlata miatt az Irányelv szerinti „speciális bejelentéseket” mintegy közérdekű bejelentésként intézzék. Az újdonság a bejelentési rendszer fenntartása bizonyos garanciális elemeknek való megfeleléssel, de egyértelmű jogalkotói cél, hogy a bejelentések intézésének körülményei és módszertana azonos legyen a már megszokott keretekkel.

Ugyancsak kiindulópont volt az is, hogy a bejelentéseket egyszerűbb elintézni akkor, ha kevesebb bürokratikus szabály és feltételrendszer szerepel a jogszabályban: ennek megfelelően a jogszabály általánosan minden bejelentés intézését előírja, és mentesíti az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert működtetőket attól, hogy az Irányelv bonyolult hatályát megfejtve – emiatt sok esetben jogvitákat generálva – differenciáltan intézzék el a bejelentéseket.

Lényeges a jogszabály kapcsán, hogy a bejelentések legtöbb esetben hatósági ügy, büntetőeljárás, egyéb eljárás keretében vizsgálhatók ki. Emiatt a jogszabály egyértelműen megerősíti azon szabályt, hogy a bejelentések vizsgálata – ha ennek jogszabályi feltételei fennállnak – ezen eljárások keretében valósuljon meg, az elkülönített visszaélés- bejelentési rendszert működtetők csak hatáskörük esetén járjanak el, egyéb esetben pedig végezzék el a feladat- és hatáskörrel rendelkező szerv részére a bejelentés áttételét.

Az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetését az alapvető jogok biztosa fogja ellenőrizni, tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján jelenleg is az alapvető jogok biztosára feladat- és hatáskörébe tartozik a közérdekű bejelentések kezelése gyakorlatának, valamint a közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata.

## **5.2. A bejelentők védelme**

Az Irányelv széles védelmet ír elő arra az esetre, ha az Irányelv hatálya alá tartozó jogsértésre vonatkozó információt jelent be a bejelentő: megtorlás tilalma (nem érheti semmilyen hátrány – különösen munkajogi jellegű – a bejelentőt), díjmentes tájékoztatás és tanácsadás, költségmentesség hatósági és bírósági eljárásokban, valamint felelősségmentesség a bejelentett információkkal összefüggésben. Az Irányelv a bejelentők védelmét az általa megállapított tárgyi és személyi hatály keretei között várja el.

A Panasztörvény megalkotása során fontos szabályozási elv volt, hogy az lehetőleg a már meglévő és működő jogi megoldásokból építkezzen, és azok mellé állapítson meg új jogintézményeket.

A jogszabály kiindulópontja az volt – ahogyan az fentebb is jelzésre került –, hogy az Irányelv tárgyi és személyi hatályának a bejelentések intézése körében való értelmezése esetén maga a lényeg veszne el: a bejelentések intézése helyett a jogvita arról szólna, hogy a bejelentés tartalmilag belefér-e az Irányelv adta keretek közé. Ezért az Irányelv tárgyi és személyi hatályának értelmezését kizárólag arra az esetre korlátozza a jogszabály, amikor a bejelentés miatt jogvita keletkezik a bejelentő és mások között. Ezekben az eljárásokban a bíróságoknak, eljáró hatóságoknak lesz az a dolga, hogy a jogszabály szerinti feltételek meglétét vizsgálja, és a bejelentők védelmére vonatkozó szabályokat alkalmazza.

A jogszabály a foglalkoztató, a foglalkoztatott és a foglalkoztatásra irányuló jogviszony fogalmakra a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény szerinti definíciókat vezeti be. Mivel e fogalmak az Irányelv rendelkezéseivel összhangban vannak, így a jogrendszer koherenciája szempontjából kívánatos új értelmezések bevezetése helyett a már alkalmazott kifejezések használata.

(Új Jogtár Kommentár, a 2023. évi XXV. törvény - a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról Indokolás)

## **Összegzés**

Az egyének és szervezetek biztonsága a XXI. században kiemelt fontosságú (Saáry et al, 2021; 2022; Dobos – Csiszárík-Kocsir, 2022). A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény Magyarországon a demokratikus jogállamiság erősítését célozza, elősegítve az állampolgárok jogainak védelmét, az állami szervek átláthatóságát és a hatékony közérdekű ügyek intézését. A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény megalkotása az Alaptörvény XXV. cikkével, a petíciós joggal kapcsolatos szabályozási összhang megteremtéséből indult ki. A panaszjog alapjog, azaz mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.

A "whistleblowing", azaz visszaélés bejelentés törvény (új Panasztörvény) Magyarországon kiemelkedő jelentőséggel bír az átláthatóság, a korrupció elleni (Hajdú-Lukács, 2019) küzdelem és az állami szervek felelősségre vonása terén. Cél, hogy védelmet nyújtson azoknak a személyeknek, akik szervezeti belső információkat vagy a közérdek védelmét szolgáló adatokat hoznak nyilvánosságra azáltal, hogy korrupciót, törvényteleniséget vagy más szabályszegéseket jelentenek be.

### Hivatkozások

- [1] Ambrus, I. (2014). ISSUES REGARDING THE HUNGARIAN REGULATION OF PUBLIC INTEREST DISCLOSURES. Boston University Law Review, 2, pp.483.
- [2] Csiszárík-Kocsir, Á. (2021). Customer Preferences in Bank Selection before and after the Pandemic in the Light of Financial Culture and Awareness. Acta Polytechnica Hungarica, 18(11), pp.151-169.
- [3] Dobos, O., Csiszárík-Kocsir, Á. (2022). The Role of Project Management in Cyber Warfare with the Support of Artificial Intelligence. Eurasia Proceedings of Science Technology Engineering and Mathematics & : 17 pp. 26-37.
- [4] Garai-Fodor, M. (2022). The Impact of the Coronavirus on Competence, from a Generation-Specific Perspective. Acta Polytechnica Hungarica, 19(8), pp.111-125.
- [5] Guba, V. (2023). Ha én egyszer kinyitom a számat – a véleménynyilvánítás szabadsága és a visszaélés-bejelentés | Wolters Kluwer Hungary Kft. elérés: [https://www.wolterskluwer.com/hu-hu/know/whistleblowing-velemenynyilvanitas-whitepaper?utm\\_medium=email\\_marketing&utm\\_source=Eloqua&utm\\_campaign=WKHU\\_LEG\\_ACO\\_Whistleblowing\\_WP\\_Munkajogi\\_konferencia\\_a\\_2023\\_2325&utm\\_content=WKHU\\_LEG\\_ACO\\_Whistleblowing\\_WP\\_Munkajogi\\_konferencia\\_2023\\_2325&utm\\_econtactid=CWOLT000009021364&utm\\_crmid=#gc](https://www.wolterskluwer.com/hu-hu/know/whistleblowing-velemenynyilvanitas-whitepaper?utm_medium=email_marketing&utm_source=Eloqua&utm_campaign=WKHU_LEG_ACO_Whistleblowing_WP_Munkajogi_konferencia_a_2023_2325&utm_content=WKHU_LEG_ACO_Whistleblowing_WP_Munkajogi_konferencia_2023_2325&utm_econtactid=CWOLT000009021364&utm_crmid=#gc), 2023.08.23. 13:38
- [6] Hajdú, J., & Lukács, A. (2019). Whistleblowing és a közösségi média szerepe a korrupció elleni fellépésben. Gurr, T. R., & Harff, B. (1994). Ethnic Conflict in World Politics. Boulder: Westview Press.
- [7] Herendy, C. (2020). Hogyan érvényesülnek a felhasználói szempontok a korrupció-és panaszbejelentő felületeken? = How do corruption and public complaint reporting interfaces satisfy user considerations?. JEL-KÉP: KOMMUNIKÁCIÓ KÖZVÉLEMÉNY MÉDIA, (1.), pp.21-52.
- [8] Martus, B. S., Németh, E., & Vargha, B. T. (2019). A magán-és a közszféra határán: a hatósági tevékenységek integritási kockázatainak és kontrolljainak vizsgálata. Szociológiai Szemle, 29(3), pp-4-22.
- [9] Mélypataki G. (2018). Érdekek és értékek ütközése a gazdasági szférában: a bennfentes informátorok munkajogi védelmének alapgondolata az USA-ban és Európa egyes országaiban. Alternatív Konfliktuskezelési és Vitarendezési Európai Szemle, 2018 (1), pp.59-67.
- [10] Miernicka, I., Pietras, A., & Skupień, D. (2021). Workplace Whistleblower Protection in the V4 Countries France and Slovenia Current Regulations

and Proposed Changes. Book of Abstracts. International Scientific Conference Organized Online Department of European, International and Collective Labour Law Faculty of Law and Administration, University of Lodz 15th June 2021. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

- [11] Molnár, E. (2016). A közérdekű bejelentés bűnmegelőzési és bünfelderítési relevanciájának vizsgálata a gazdálkodó szervezeten belül elkövetett bűncselekmények vonatkozásában. *Belügyi Szemle*, 64(9), pp.76-100.
- [12] Molnár, E. (2021). Compliance és az üzleti titok. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1), pp.II-48.
- [13] Saáry, R., Csiszáirk-Kocsir, Á., Varga, J. (2021). Examination of the Consumers' Expectations Regarding Company's Contribution to Ontological Security. *Sustainability* 13 : 17 p. 9987
- [14] Saáry, R., Varga, J., Csiszárik-Kocsir, Á. (2022). A vállalatok hozzájárulása a fogyasztók ontológiai biztonságérzetéhez. *Vezetéstudomány* 53 : 8-9 pp. 89-102.
- [15] <https://jogaszvilag.hu/szakma/a-nagyobb-cegeknek-alig-maradt-idejuk-a-vallalati-visszaeles-bejelentesi-rendszer-kiepitesere/> letöltés ideje: 2023.08.23. 11:40
- [16] 2023. évi XXV. törvény a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról
- [17] Új Jogtár Kommentár, a 2023. évi XXV. törvény - a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról Indokolás